Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10220**

18. Wahlperiode 02.11.2016

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht)

Inhaltsverzeichnis

		Seite
1	**Anlass des Berichtes**	1
2	**Rechtliche Ausgangslage**	2
3	**Zusammensetzung des Sozialhilfebedarfs**	4
4	**Umfang und Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen**	4
5	**Umfang und Höhe des Existenzminimums von Kindern**	6
6	**Zusammenfassung der für die Jahre 2017 und 2018 steuerfrei zu stellenden Existenzminima**	8

1 Anlass des Berichtes

Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor (vgl. Bundestagsdrucksache 13/1558 vom 31. Mai 1995 und Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995). Dem vorausgegangen war der Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20. Januar 1994, wonach die Bundesregierung erstmalig über die entsprechenden Existenzminima zu berichten hatte (vgl. Bundestagsdrucksache 12/6329 vom 2. Dezember 1993 und Plenarprotokoll 12/205 vom 20. Januar 1994). Der Existenzminimumbericht ist prognostisch angelegt (Ex-ante-Berechnung). Gegenstand des 11. Existenzminimumberichts ist – wie bei den bisherigen Berichterstattungen (vgl. Übersicht 1) – die Darstellung der maßgebenden Beträge[1] für die Bemessung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima.

[1] Bei den Berechnungen wird, soweit gesetzlich nicht anders geregelt, von aufgerundeten monatlichen Eurobeträgen ausgegangen.

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 2. November 2016 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 (Bundestagsdrucksache 13/1558).

Übersicht 1

Bisherige Existenzminimumberichte

Datum	Berichtsjahr	Bundestagsdrucksache
2. Februar 1995	1996	13/381
17. Dezember 1997	1999	13/9561
4. Januar 2000	2001	14/1926, 14/2770
4. Dezember 2001	2003	14/7765 (neu)
5. Februar 2004	2005	15/2462
2. November 2006	2008	16/3265
21. November 2008	2010	16/11065
30. Mai 2011	2012	17/5550
7. November 2012	2014	17/11425
30. Januar 2015	2016	18/3893

2 Rechtliche Ausgangslage

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 87, 153 [169]) muss dem Steuerpflichtigen nach Erfüllung seiner Einkommensteuerschuld von seinem Erworbenen zumindest so viel verbleiben, wie er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts und – unter Berücksichtigung von Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) – desjenigen seiner Familie bedarf (Existenzminimum).

Die Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums hängt von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab; diesen einzuschätzen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Soweit der Gesetzgeber jedoch im Sozialhilferecht den Mindestbedarf bestimmt hat, den der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch staatliche Leistungen zu decken hat, darf das von der Einkommensteuer zu verschonende Existenzminimum diesen Betrag nicht unterschreiten.

Demnach ist der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf die Maßgröße für das einkommensteuerliche Existenzminimum (vgl. BVerfGE 87, 153 [170 f.]). Hierzu gehört nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts neben dem sozialhilferechtlichen Sachbedarf auch der Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall, insbesondere entsprechende Versicherungsbeiträge (vgl. BVerfGE 120, 125 [156 f.].

Diese Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gelten sinngemäß auch für die Ermittlung des sächlichen Existenzminimums (Sachbedarf) eines Kindes und die Berücksichtigung kindbezogener Vorsorgeaufwendungen zu einer Kranken- und Pflegeversicherung (vgl. BVerfGE 82, 60 [93 f.] und 120, 125 [159 f., 165 f.]. Die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern wird, über den existenziellen Sachbedarf und Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall sowie den erwerbsbedingten Betreuungsbedarf hinaus, generell durch den Betreuungs- und Erziehungsbedarf eines Kindes gemindert. Daher ist dieser Bedarf im Steuerrecht zusätzlich als Bestandteil des Kinderexistenzminimums von der Einkommensteuer zu verschonen (vgl. BVerfGE 99, 216 [233 f., 240 ff.]).

Die Sozialhilfe bildet mit ihren Leistungen das unterste soziale Netz. Nach der im Zwölften Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (SGB XII) geregelten Hilfe zum Lebensunterhalt bestimmt sich die Leistungshöhe in der ebenfalls im SGB XII enthaltenen Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, ferner fungiert sie auch als Referenzsystem für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II). Im Sozialhilferecht richten sich die Leistungen nach den Besonderheiten des Einzelfalls, insbesondere nach der Art des Bedarfes, den örtlichen Verhältnissen, den eigenen Kräften und Mitteln der Person oder des Haushalts bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (vgl. § 9 Absatz 1 SGB XII).

Die Leistungshöhe der Hilfe zum Lebensunterhalt wird vor allem durch die Regelbedarfe bestimmt, die basierend auf einer gesamtdeutschen Verbrauchsstruktur anhand der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften fortgeschrieben werden. Damit ist für den Bereich des SGB XII grundsätzlich ein bundesweit einheitliches Leistungsniveau geregelt. Der Gesetzgeber ist bei Vorliegen einer neuen EVS verpflichtet, die Höhe der Regelbedarfe im SGB XII und SGB II neu zu ermitteln. Daher wurden anhand der Ergebnisse von Sonderauswertungen der EVS 2013 die neuen Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder ermittelt und im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 festgesetzt. Dabei ist bei Kindern der ersten Altersstufe für einen Übergangszeitraum noch das alte Regelbedarfsniveau zugrunde zu legen, das leicht über dem statistisch ermittelten Regelbedarf liegt (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 21. September 2016, Bundesratsdrucksache 541/16).

Neben der Neubemessung der sozialhilferechtlichen Regelbedarfe wird ab 2017 auch eine Anpassung der bisherigen Berechnungsmethode zur Berücksichtigung der Unterkunftskosten vorgenommen (vgl. Punkt 4.1.2). Diese Modifikation erfolgt unter Wahrung der bisherigen Methodik der Existenzminimumberichte und führt im Ergebnis nicht zu einer Verringerung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima.

Hilfe zum Lebensunterhalt umfasst auch Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder sowie – unter dem Vorbehalt der Angemessenheit – die jeweiligen tatsächlichen Wohnkosten (Kosten für Unterkunft und Heizkosten). Die separat, mit unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen geregelten und – mit Ausnahme des regelmäßigen persönlichen Schulbedarfs – gesondert zu beantragenden Bildungs- und Teilhabeleistungen sind systematisch entweder als typischer Grundbedarf (z. B. für gesellschaftliche Teilhabe) oder als Sonder- oder Mehrbedarf einzuordnen. In Abgrenzung zum typischen Grundbedarf sind zusätzliche Sonder- oder Mehrbedarfe dadurch gekennzeichnet, dass sie unregelmäßige und/oder ergänzende Bedarfe darstellen. Zu diesen individuellen Sonder- oder Mehrbedarfen zählen von den Bildungs- und Teilhabeleistungen die Leistungen für Lernförderung, mehrtägige Klassenfahrten, Zuschüsse zum Schulmittagessen und zu den Schülerbeförderungskosten. Darüber hinaus gehören insbesondere Leistungen für Erstausstattung der Wohnung, Erstausstattung mit Bekleidung, Erstausstattung bei Schwangerschaft und Geburt, Anschaffung und Reparaturen orthopädischer Schuhe, Reparaturen therapeutischer Geräte und Ausrüstungen, Miete therapeutischer Geräte sowie Mehrbedarfszuschläge für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten zu den Sonder- oder Mehrbedarfen.

Im Einkommensteuerrecht wird hingegen der existenzsichernde – anders als der erwerbssichernde – sächliche Aufwand in typisierender Form berücksichtigt. Daher können die zuvor genannten individuellen Sonder- oder Mehrbedarfe nicht mitberücksichtigt werden. Diese wegen der Abwicklung im Massenverfahren notwendige Generalisierung ist verfassungsrechtlich zulässig. Im Rahmen einer solchen Typisierung sind die zu berücksichtigenden Komponenten aber so zu bemessen, dass die steuerlichen Regelungen in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdecken, kein Steuerpflichtiger also infolge der Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu sichern (vgl. BVerfGE 120, 125 [154 f.], 99, 246 [261] und 87, 153 [172]).

Auf dem Wohnungsmarkt besteht ein beachtliches Preisgefälle für existenznotwendige Aufwendungen. Es ist dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in diesem Sonderfall nicht verwehrt, sich bei der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Betrages hinsichtlich der Wohnkosten an einem unteren Wert zu orientieren, wenn er zugleich zur ergänzenden Deckung des Bedarfes nach dem Einzelfall bemessene Sozialleistungen, wie etwa Wohngeld, zur Verfügung stellt (vgl. BVerfGE 87, 153 [172]). Mit der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle erfolgte eine Anpassung des Wohngeldes an die Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Wohngeldreform 2009 (vgl. Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes vom 2. Oktober 2015, BGBl. I S. 1610).

Die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums kann durch Gewährung von Freibeträgen und/oder Zahlung von Kindergeld erfolgen. Aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 GG ist dabei entscheidend, dass die Steuerpflichtigen im Ergebnis mindestens so gestellt sind, wie sie es wären, wenn die kindbedingte Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit allein durch einen von der steuerlichen Bemessungsgrundlage abzuziehenden Freibetrag Berücksichtigung fände (vgl. BVerfGE 99, 246 [263 ff.]).

3 Zusammensetzung des Sozialhilfebedarfs

Eine Grundlage der Bemessung des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums ist nach den oben genannten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts der sozialhilferechtliche Mindestbedarf.

Der notwendige Lebensunterhalt im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII setzt sich ohne Sonder- oder Mehrbedarfe aus den folgenden Komponenten zusammen:

- Regelbedarfe (vgl. Punkt 2.), die insbesondere Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie für persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens umfassen,
- Für Kinder Bildungs- und Teilhabebedarfe, sofern sie typische Bedarfspositionen darstellen (vgl. Punkt 2.),
- Kosten der Unterkunft (Bruttokaltmiete und vergleichbare Aufwendungen für Haus- oder Wohnungseigentum) sowie
- Heizkosten (einschließlich der Kosten für Warmwasserbereitung).

Neben diesen Komponenten sind Aufwendungen für den Erwerb eines Versicherungsschutzes für den Krankheits- und Pflegefall auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau eine weitere Komponente des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs.

4 Umfang und Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen

4.1 Die seit der ersten Berichterstattung weitgehend unveränderte Berechnungsmethode zur Ermittlung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums wird auch für die Zwecke dieses Berichtes angewandt.

4.1.1 Die sozialhilferechtlichen Regelsätze basieren auf bundesdurchschnittlichen Regelbedarfsstufen (vgl. § 27a Abs. 3 SGB XII), die sich nach § 28 SGB XII aus der bundesweiten Auswertung der EVS ergeben. Dabei gilt die Regelbedarfsstufe 1 für Alleinstehende und die Regelbedarfsstufe 2 für jeweils einen Erwachsenen innerhalb eines Paares (vgl. Anlage zu § 28 SGB XII).

Sofern keine neue EVS ausgewertet vorliegt, werden jeweils zum 1. Januar eines Jahres die Regelsätze mit dem nach § 28a SGB XII anzuwendenden Mischindex fortgeschrieben. Dieser Index berücksichtigt sowohl die bundesdurchschnittliche Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise als auch die der Nettolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR). Die endgültige Höhe der Fortschreibung steht bis Ende Oktober des jeweiligen Vorjahres fest. Die zugrunde zu legende Veränderungsrate des Mischindex bezieht sich dabei stets auf einen Vergleichszeitraum von 12 Monaten, der im Juni des Vorjahres endet.

Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen wurden die Regelbedarfsstufen zum 1. Januar 2017 neu festgesetzt (vgl. Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz 2017 vom 21. September 2016, Bundesratsdrucksache 541/16). Ausgegangen wurde daher von einem Regelsatz in 2017 von 409 Euro/Monat für Alleinstehende und von 736 Euro/Monat für Ehepaare.

Die Fortschreibung zum 1. Januar 2018 erfolgt anhand der Veränderungsrate des Mischindex für den Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 gegenüber dem Zeitraum Juli 2015 bis Juni 2016. Da die tatsächliche Entwicklung bis zum Juni 2017 erst im zweiten Halbjahr 2017 feststehen wird, wird die Höhe der Regelbedarfsstufen zum 1. Januar 2018 für diesen Bericht hilfsweise anhand der prognostizierten Entwicklung des Mischindex nach § 28a SGB XII berechnet. Diese Prognose basiert auf der derzeit zu verzeichnenden Entwicklung der regelbedarfsrelevanten Preise und der Nettolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer nach den VGR sowie der im Zusammenhang mit der Herbstprojektion 2016 der Bundesregierung getroffenen Annahmen zur Preis- und Lohnentwicklung. Auf dieser Basis wird zum 1. Januar 2018 mit einem Anstieg der Regelbedarfsstufen von 1,3 Prozent gerechnet.

Für die Zwecke dieses Berichtes wird demzufolge für 2017 bzw. 2018 ein Regelbedarfsniveau bei Alleinstehenden von 4 908 Euro (409 Euro/Monat) bzw. 4 968 Euro (414 Euro/Monat) und bei Ehepaaren für 2018 von 8 952 Euro (746 Euro/Monat) in Ansatz gebracht.

4.1.2 Die Maßstäbe für die berücksichtigungsfähigen Kosten der Unterkunft sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum vom Gesetzgeber zu bestimmen. Dies ist im Sozialhilferecht geschehen: Nach § 35 Absatz 1 SGB XII werden Leistungen für die Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf solange anzuerkennen, als es nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die

Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Das Sozialhilferecht reagiert insofern auf vorübergehende Sondersituationen, die kein Maßstab für die steuerliche Berücksichtigung angemessener Wohnkosten bei der Bemessung des Existenzminimums sein können. Die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft beurteilt sich einerseits nach den individuellen Verhältnissen des Einzelfalls, insbesondere nach der Anzahl der Familienangehörigen, ihrem Alter und Gesundheitszustand, sowie andererseits nach der Zahl der vorhandenen Räume, dem örtlichen Mietenniveau und den Möglichkeiten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt.

Auf dieser Grundlage wird für die steuerliche Bemessung des Existenzminimums – unter Berücksichtigung der im Steuerrecht notwendigen Typisierung – für Alleinstehende eine Wohnung mit einer Wohnfläche von nun 40 m² und für Ehepaare ohne Kinder eine Wohnung mit einer Wohnfläche von 60 m² als angemessen angesehen. Auch die Ergebnisse der aktuellen Wohngeldstatistik bestätigen die Angemessenheit des gewählten Ansatzes.[2] Neben dem gesamtdeutschen Mietenniveau der Wohngeldempfänger wird der für die Mietenstufen I bis IV von VI nach Fallzahlen gewichtete Durchschnittswert zugrunde gelegt. Die Orientierung an einem unteren Wert hinsichtlich der steuerlich zu berücksichtigenden Wohnkosten ist verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Punkt 2).

Auch aufgrund statistischer Änderung zur Veröffentlichung des Wohngeldrechts wird zudem die Differenzierung des Mietenniveaus anhand der Wohnungsgröße durch eine einheitliche Miete pro Quadratmeter aus der Wohngeldstatistik für alle drei normierten Wohnflächen ersetzt. Die hierfür maßgebliche Quadratmetermiete – Mietzuschuss an Hauptmieter – wird aus der Wohngeldstatistik 2014 abgeleitet.[3] Danach betrug die durchschnittliche monatliche Bruttokaltmiete 6,21 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche. Diese Quadratmetermiete wird mit einer jährlichen Mietsteigerung von 3 Prozent für 2015, von 5 Prozent für 2016 und von jeweils 2,5 Prozent für 2017 und 2018 fortgeschrieben und beträgt danach in 2018 monatlich 7,06 Euro.

Für 2017 bzw. 2018 ergeben sich folglich Bruttokaltmieten von 3 312 Euro (276 Euro/Monat) bzw. 3 396 Euro (283 Euro/Monat) für Alleinstehende und für 2018 von 5 088 Euro (424 Euro/Monat) für Ehepaare.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass Bezieher niedriger Erwerbseinkommen zur Verringerung ihrer Wohnkosten nach Maßgabe des Wohngeldgesetzes (WoGG) Anspruch auf Wohngeld haben, soweit sie nicht Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII haben. Wohnkosten, die die im steuerlichen Existenzminimum berücksichtigten Beträge übersteigen, werden durch Wohngeld abgedeckt, soweit Höchstbeträge, die in Abhängigkeit von Haushaltsgröße und Mietenstufe festgelegt sind, nicht überschritten werden (vgl. § 12 WoGG). Berechtigte profitieren von den seit dem 1. Januar 2016 geltenden höheren Wohngeldleistungen (vgl. Punkt 2).

4.1.3 Die Heizkosten berechnen sich auf der Basis der in der neuen EVS 2013 ausgewiesenen Aufwendungen für Heizung und Warmwasser im gesamten Bundesgebiet. Danach betrugen die monatlichen durchschnittlichen Ausgaben für Heizung und Warmwasser von Alleinstehenden 55 Euro und von kinderlosen Paaren 71 Euro.

Für die folgenden Jahre seit 2013 sind zum Teil deutlich rückläufige Energiepreise festzustellen. Für den Zeitraum von 2014 bis 2018 spiegelt sich diese Entwicklung der Ausgaben in einem jahresdurchschnittlichen Rückgang um rund 1 Prozent wider. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass bei der am 1. Januar 2016 in Kraft getretenen Wohngeldreform neben dem Anstieg der Kaltmieten auch die Entwicklung der warmen Nebenkosten – also von Heizung und Warmwasser – berücksichtigt wurde (vgl. Punkt 2).

Demzufolge ergeben sich für 2017 bzw. 2018 Heizkosten von 600 Euro (50 Euro/Monat) bzw. 636 Euro (53 Euro/Monat) für Alleinstehende und für 2018 von 816 Euro (68 Euro/Monat) für Ehepaare.

4.2 Im Rahmen des steuerlichen Existenzminimums sind neben dem sozialhilferechtlichen Sachbedarf auch Aufwendungen des Steuerpflichtigen zum Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Absicherungsniveau für sich und seine unterhaltsberechtigten Familien–angehörigen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 120, 125 [156 f.]).

Entsprechend der zeitlichen Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2010 die steuerliche Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen geändert. Hierzu wurden die bestehenden Regelungen des Sonderausgabenabzugs in § 10 des Einkommensteuergesetzes (EStG) entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen angepasst (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959). Danach sind die tatsächlichen Aufwendungen des Steuerpflichtigen zu

[2] Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 4, Wohngeld 2014, Hrsg. Statistisches Bundesamt.

[3] Ebd.

gesetzlichen oder privaten Kranken- und Pflegeversicherungen, die der Erlangung eines sozialhilfegleichen Versorgungsniveaus dienen, in voller Höhe als Sonderausgaben zu berücksichtigen.

5 Umfang und Höhe des Existenzminimums von Kindern

5.1 Dem sächlichen Existenzminimum von Kindern liegen grundsätzlich die gleichen Komponenten zugrunde wie dem von Erwachsenen. Bildungs- und Teilhabeleistungen kommen hinzu, sofern sie typische Bedarfspositionen abdecken.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss dem Gesetzgeber zugestanden werden, die steuerliche Entlastung für einen Einkommensbetrag in Höhe des sächlichen Existenzminimums der Kinder für alle Altersstufen und im ganzen Bundesgebiet einheitlich festzulegen (vgl. BVerfGE 91, 93 [111 f.]). Für jedes Kind einer Familie wird daher das Existenzminimum gleich hoch angesetzt.

5.1.1 Die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe für Kinder sind altersabhängig. Daher werden die altersabhängigen Unterschiede für die Ermittlung des steuerfrei zu stellenden Betrages durch die Berechnung eines nach Lebensjahren gewichteten durchschnittlichen Regelbedarfes berücksichtigt.

Entsprechend der nachfolgenden Übersicht 2 wird der durchschnittliche Regelbedarf für ein Kind auf Basis der in 2017 geltenden Regelbedarfe für die einzelnen Altersstufen der Kinder ermittelt: 237 Euro, 291 Euro und 311 Euro. Dabei wurde die Übergangsregelung des § 8 Absatz 2 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz berücksichtigt, die für Kinder der ersten Altersstufe einen Bestandsschutz in Höhe des bis zum 31. Dezember 2016 geltenden Leistungsniveaus garantiert. Die maßgeblichen Werte werden mit der für 2018 prognostizierten Veränderungsrate von +1,3 Prozent fortgeschrieben (vgl. Punkt 4.1.1). Die danach für 2018 ermittelten und für alle drei Altersstufen steigenden Beträge werden anschließend mit der Anzahl der für die einzelnen Regelbedarfsstufen relevanten Lebensjahre gewichtet, d. h. es wird ein Durchschnittswert von 18 Kindern gebildet, die je einem Altersjahrgang bis unter 18 Jahren angehören.

Übersicht 2

Ermittlung des gewichteten durchschnittlichen monatlichen Regelbedarfes eines Kindes für 2018 (in Euro)

Lebensalter des Kindes	Anzahl der Lebensjahre	Betrag pro Monat	Anzahl x Betrag
Bis unter 6	6	239	1 434
Von 6 bis unter 14	8	295	2 360
Von 14 bis unter 18	4	315	1 260
Summe für Kinder bis unter 18 Jahren			**5 054**
Durchschnittswert je Kind (Summe / 18)			**281**

Der so gebildete Durchschnittswert für Kinder entspricht trotz einer geringeren Zahl von Altersstufen methodisch auch der Berechnung der Bund-/Länder-Kommission, die das Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 29. Mai 1990 (vgl. BVerfGE 82, 60 [94 ff.]) herangezogen hat. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geht ebenfalls von dieser Rechenmethode aus (vgl. Schriftenreihe Bd. 15, 1992, S. 10, Rz. 4.). Dieser Ansatz geht im Übrigen auch mit § 32 EStG konform – wonach im Regelfall lediglich Kinder bis unter 18 Jahren berücksichtigt werden – und gewährleistet dadurch eine typisierende Betrachtung.

Folglich wird für 2017 bzw. 2018 bei Kindern ein durchschnittlicher Regelbedarf von 3 336 Euro (278 Euro/Monat) bzw. 3 372 Euro (281 Euro/Monat) in Ansatz gebracht.

5.1.2 Von den Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 34 SGB XII können nur solche eine steuerliche Relevanz entfalten, die typische Bedarfspositionen abdecken (vgl. Punkt 2). Daher werden für Kinder folgende Leistungen, deren Höhe sich aus den entsprechenden sozialrechtlichen Regelungen ergibt, einbezogen: Jährlich

100 Euro für den Schulbedarf, monatlich 3 Euro für Ausflüge von Kindern in Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie monatlich 10 Euro für gesellschaftliche Teilhabe, d. h. für die Teilnahme an Freizeitgestaltungen wie insbesondere die Mitgliedschaft in Vereinen.

In Anlehnung an die altersspezifische Berechnung eines Durchschnittswertes für Kinder beim Regelbedarf wird auch die Berechnung der zu berücksichtigenden Beträge für Bildungs- und Teilhabeleistungen durchgeführt. Dabei wird für die Zwecke dieses Berichtes eine bezogen auf die jeweilige Leistungsart notwendigerweise pauschalierende Altersabgrenzung in Ansatz gebracht. Wie in der nachfolgenden Übersicht 3 ersichtlich, wird der durchschnittliche Betrag für ein Kind auf Basis der typischen Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder ermittelt. Dieser Betrag wurde als mit Lebensjahren gewichteter Durchschnitt berechnet.

Übersicht 3

Ermittlung des gewichteten durchschnittlichen monatlichen Betrages für Bildung und Teilhabe eines Kindes für 2018 (in Euro)

Lebensalter des Kindes	Anzahl der Lebensjahre	Betrag pro Monat	Anzahl x Betrag
Schulausstattung:			
Von 6 bis unter 18	12	100/12	100
Schul- und Kita-Ausflüge:			
Von 3 bis unter 18	15	3	45
Gesellschaftliche Teilhabe:			
Bis unter 18	18	10	180
		Summe für Kinder bis unter 18 Jahren	**325**
		Durchschnittswert je Kind (Summe / 18)	**19**

Für 2017 und 2018 ergibt sich daraus für den Bildungs- und Teilhabebedarf ein durchschnittlich zu berücksichtigender Betrag von 228 Euro (19 Euro/Monat).

5.1.3 Bei der Berechnung der Kosten der Unterkunft wird für ein Kind im Rahmen der steuerrechtlichen Typisierung eine Wohnfläche von 12 m² als angemessen angesehen. Die statistisch ermittelte individuelle Wohnfläche für Kinder in Wohnungen von allen Familienhaushalten beträgt nach einer Auswertung des Statistischen Bundesamts anhand der EVS 2013 pro Kind bei einer 1-Kind-Familie 14-16 m² sowie bei einer 2- und 3-Kind-Familie jeweils 11-14 m².[4] Auch die Untersuchungsergebnisse einer Studie der Universität Kiel vom Juni 2001 zur Erarbeitung von Aufteilungsschlüsseln der Wohnungsmiete auf Kinder bestätigen die Angemessenheit des gewählten Ansatzes.

Die bei Alleinstehenden und kinderlosen Ehepaaren berücksichtigte monatliche Bruttokaltmiete pro Quadratmeter Wohnfläche wird auch für Kinder zugrunde gelegt (vgl. Punkt 4.1.2). Auf diese Weise wird auch sichergestellt, dass Alleinerziehende mit einem Kind beim Mietenniveau 2-Personen-Haushalten gleichgestellt werden.

Dadurch ergibt sich für 2017 bzw. 2018 bei Kindern ein Betrag für die Bruttokaltmiete von 996 Euro (83 Euro/Monat) bzw. 1 020 Euro (85 Euro/Monat).

5.1.4 Die Heizkosten für Kinder werden als Relation zu deren Bruttokaltmiete entsprechend dem Verhältnis der Heizkosten eines kinderlosen Ehepaars zu dessen Bruttokaltmiete in Ansatz gebracht, da in der EVS die Heizkosten nicht kindbezogen erfasst sind (vgl. Punkte 4.1.2 und 4.1.3).

Hieraus ergeben sich für 2017 bzw. 2018 bei Kindern zu berücksichtigende Heizkosten von 156 Euro (13 Euro/Monat) bzw. 168 Euro (14 Euro/Monat).

---

[4] Fachserie 15, Sonderheft 1, EVS 2013, Hrsg. Statistisches Bundesamt.

5.2 Auch die kindbezogenen, tatsächlichen Aufwendungen zum Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Absicherungsniveau sind steuerlich zu berücksichtigen (vgl. Punkt 4.2 und BVerfGE 120, 125 [159 f., 165 f.]). Dem hat der Gesetzgeber in § 10 EStG entsprechend den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959).

5.3 Im Rahmen des Kinderexistenzminimums ist zusätzlich zum Sachbedarf auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf zu berücksichtigen. Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 99, 216 [233 f., 240 ff.]) unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen bzw. vom Familienstand. Beim Erziehungsbedarf sind die allgemeinen Kosten zu berücksichtigen, die Eltern aufzubringen haben, um ihrem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt. Der Gesetzgeber orientierte sich dabei an Beträgen, die im Steuerrecht verankert waren (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1513, S. 14 und 14/6160, S. 13).

Entsprechend der zeitlichen Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2000 im Rahmen der ersten Stufe der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs die steuerliche Berücksichtigung des Kinderbetreuungsbedarfs geändert. Dabei wurde ein Betreuungsfreibetrag von jährlich 1 546 Euro für jedes Kind bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres eingeführt (vgl. Gesetz zur Familienförderung vom 22. Dezember 1999, BGBl. I S. 2552).

Zum 1. Januar 2002 erfolgte dann die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung zur Berücksichtigung des Erziehungsbedarfs eines Kindes. Hierbei wurde der bisherige Betreuungsfreibetrag um eine Erziehungskomponente erweitert. An die Stelle des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs tritt bei volljährigen Kindern der Ausbildungsbedarf, so dass dieser Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf sowohl für minderjährige als auch für volljährige Kinder in Anspruch genommen werden kann (vgl. Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 16. August 2001, BGBl. I S. 2074). Zur Verbesserung der steuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen der Familien für die Betreuung und Erziehung oder Ausbildung der Kinder wurde dieser Freibetrag ab dem Veranlagungszeitraum 2010 von jährlich 2 160 Euro auf 2 640 Euro erhöht (vgl. Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009, BGBl. I S. 3950).

Darüber hinaus können (außerhalb des Existenzminimums; vgl. BVerfGE 112, 268 [280 ff.]) Kinderbetreuungskosten mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 für alle Kinder unter 14 Jahren oder behinderte Kinder als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden, ohne zwischen erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten Aufwendungen zu unterscheiden (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131). Berücksichtigt werden zwei Drittel der nachgewiesenen Betreuungskosten von höchstens 6 000 Euro (maximal also 4 000 Euro).

Zur Abgeltung des Sonderbedarfs volljähriger Kinder, die sich in Berufsausbildung befinden und auswärtig untergebracht sind, kann außerhalb des Familienleistungsausgleichs ein Freibetrag von jährlich 924 Euro abgezogen werden. Seit 2012 führt der Wegfall der dabei bislang geltenden Einkünfte- und Bezügegrenze für volljährige Kinder zu einer Entlastung von Familien (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131).

6 Zusammenfassung der für die Jahre 2017 und 2018 steuerfrei zu stellenden Existenzminima

6.1 Die in diesem Bericht für den Veranlagungszeitraum 2018 errechneten Beträge für das sächliche Existenzminimum von Alleinstehenden, Ehepaaren und Kindern werden in der nachfolgenden Übersicht 4 zusammengefasst dargestellt. Gleichzeitig erfolgt eine Gegenüberstellung mit den im Einkommensteuerrecht nach derzeitiger Rechtslage geltenden Freibeträgen. Da sich nach der Berechnungsmethode bereits ab dem Veranlagungszeitraum 2017 eine Unterdeckung des Grundfreibetrages bzw. des Kinderfreibetrages gegenüber dem jeweils steuerlich freizustellenden Betrag ergibt, wird dies zusätzlich ausgewiesen (vgl. Punkte 4.1.1 bis 4.1.3 bzw. 5.1.1 bis 5.1.4).

Übersicht 4

Darstellung der steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminima und der entsprechenden einkommensteuerlichen Freibeträge (in Euro)

	Alleinstehende		Ehepaare	Kinder	
Jahr	**2017**	**2018**	**2018**	**2017**	**2018**
Regelsatz	4 908	4 968	8 952	3 336	3 372
Bildung und Teilhabe[5]	–	–	–	228	228
Kosten der Unterkunft	3 312	3 396	5 088	996	1 020
Heizkosten	600	636	816	156	168
sächliches Existenzminimum	**8 820**	**9 000**	**14 856**	**4 716**	**4 788**
steuerlicher Freibetrag	**8 652**[6]	**8 652**	**17 304**	**4 608**[6]	**4 608**

Die vorgenannten Existenzminima stellen statistisch belegte Mindestbeträge dar. Höhere steuerliche Freibeträge sind im Wege politischer Entscheidungen möglich. Für zusammen veranlagte Ehepaare ergibt sich die Freibetragshöhe aus § 32a Absatz 5 EStG.

In einer Formulierungshilfe zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Änderung der EU-Amtshilferichtlinie und von weiteren Maßnahmen gegen Gewinnkürzungen und -verlagerungen hat die Bundesregierung bereits die Erhöhung des Freibetrags für das sächliche Existenzminimum eines Erwachsenen (Grundfreibetrag) und eines Kindes (Kinderfreibetrag) vorgeschlagen (vgl. Kabinettbeschluss vom 12. Oktober 2016). Danach sollen der Grundfreibetrag ab dem Veranlagungszeitraum 2017 um 168 Euro auf 8 820 Euro und ab 2018 um weitere 180 Euro auf 9 000 Euro sowie der Kinderfreibetrag ab 2017 um 108 Euro auf 4 716 Euro und ab 2018 um weitere 72 Euro auf 4 788 Euro angehoben werden.

6.2 Im Rahmen der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern sind entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben Aufwendungen für den Erwerb eines Kranken- und Pflegeversicherungsschutzes auf sozialhilferechtlich anerkanntem Leistungsniveau als weitere Komponente des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs in voller Höhe steuerlich zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 120, 125). Zur Umsetzung des Verfassungsauftrags hat die Bundesregierung zum 1. Januar 2010 den Sonderausgabeabzug im § 10 EStG entsprechend geändert (vgl. Bürgerentlastungsgesetz Kranken-versicherung vom 16. Juli 2009, BGBl. I S. 1959).

6.3 Die steuerliche Freistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des sächlichen Existenzminimums zuzüglich des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs eines Kindes wird im Rahmen des geltenden Familienleistungsausgleichs entweder durch die Freibeträge nach § 32 Absatz 6 EStG oder durch das als Steuervergütung monatlich vorab gezahlte Kindergeld bewirkt (vgl. § 31 EStG). Dabei werden Familien ab 2012 durch den Wegfall der für den Kindergeldanspruch bislang geltenden Einkünfte- und Bezügegrenze für volljährige Kinder beim Familienleistungsausgleich entlastet (vgl. Steuervereinfachungsgesetz 2011 vom 1. November 2011, BGBl. I S. 2131). Die Summe der steuerlichen Freibeträge beträgt derzeit für jedes Kind jährlich 7 248 Euro (vgl. Übersicht 5).

---

5 Bei Kindern zu berücksichtigende Leistungen für Bildung und Teilhabe. Bei Erwachsenen sind insofern relevante Leistungen bereits vollständig vom Regelsatz erfasst.

6 Grundfreibetrag für Alleinstehende aus § 32a EStG und Freibetrag für das sächliche Existenzminimum eines Kindes aus § 32 EStG; vgl. Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 16. Juli 2015, BGBl. I S. 120.

Übersicht 5

Freibeträge für das sächliche Existenzminimum sowie den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes (in Euro) – nach derzeitiger Rechtslage

Freibetrag für das sächliche Existenzminimum	4 608
Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf	2 640
Summe der steuerlichen Freibeträge	**7 248**

6.4 Abschließend wird festgehalten, dass mit den geltenden steuerlichen Regelungen und den vorgesehenen Gesetzesänderungen in den Jahren 2017 und 2018 den verfassungsrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der steuerfrei zu stellenden Existenzminima von Erwachsenen und Kindern entsprochen wird.



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333